IETS - Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade

Prioridades da Educação

Simon Schwartzman

É sabido que a educação, ou melhor, a sua falta, é o principal correlato da pobreza e da desigualdade social. Preocupados com este fato, organizações internacionais e governos vêm dedicando cada vez atenção à educação, a sociedade se mobiliza, e diversos programas têm sido propostos e implementados para melhorar o acesso e a qualidade da educação brasileira.[1]

No entanto, não basta a preocupação, e nem mesmo os recursos, para que a educação se amplie e melhore sua qualidade, e o impacto da educação sobre a renda e a desigualdade tampouco se dá de forma direta e automática. Os custos da educação são crescentes, os recursos disponíveis limitados, e é necessário estabelecer prioridades. Investir em prédios e materiais escolares? Aumentar os salários dos professores? Dar dinheiro para as famílias de baixa renda? Alterar os currículos? Mudar a formação dos professores? Investir na educação pré-escolar? Investir da educação de jovens e adultos? Investir da educação técnica e profissional Centralizar os sistemas escolares? Descentralizar?

A nova geração de políticas sociais

A questão social, que no passado era vista como um sub-tema dentro das questões mais gerais de desenvolvimento econômico, passou nos últimos anos ao primeiro plano, tanto na agenda de governos e de organizações internacionais quanto na opinião pública. No

---

[1] Documento preparado para o Seminário Internacional sobre Educação organizado por Educa-Pro (Programa de Financiamiento Educativo), La Paz, 15 de março de 2007. O texto se baseia nos resultados do Sumário do Seminário sobre Educação, Pobreza e Desigualdade no Brasil: Prioridades, realizado no Rio de Janeiro, 17 de outubro de 2006 pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, com o apoio da Fundação Konrad Adenauer.

início, os temas da pobreza, da desigualdade e da educação eram vistos, sobretudo, como questões de direitos humanos, que precisam ser enfrentadas por razões éticas e morais. Mais recentemente, no entanto, foi se tornando evidente que a pobreza, a desigualdade social e a ausência de serviços básicos da área da educação e da saúde são também causas importantes das dificuldades que os paises enfrentam para sair do círculo vicioso do subdesenvolvimento. Estes fenômenos dificultam, de fato, que as pessoas se desenvolvam plenamente e façam uso de seus talentos e competências, e limitam a capacidade dos paises em criar as instituições de que necessitam para desenvolver políticas econômicas e sociais adequadas[2]. Alem disto, o perfil da pobreza e da desigualdade tem mudado radicalmente nas últimas décadas. É nas principias regiões metropolitanas, de fato, que tem se concentrado os problemas e os custos das reformas implementadas no país ao longo dos últimos anos. Isto explica, pelo menos em parte, a premência da opinião pública por novas políticas sociais.

Tradicionalmente, as polítcas sociais se resumiam, quase que exclusivamente, à distribuição de benefícios de forma indiferenciada, mas que acabava, geralmente, por beneficiar os setores sociais mais organizados e capazes de atrais os investimentos públicos para si. Isto ocorria, e ainda ocorre em grande parte, na área da previdência social e da saúde, e também na educação. A suposição era que estes benefícios, aos poucos, iriam se estendendo para a população como um todo, o que de fato dificilmente ocorria.

Este fato, somado à urgência das políticas sociais, tanto do ponto de vista ético quanto do ponto de vista das necessidades do desenvolvimento, e também como resposta à mobilização da opinião púbica, tem levado uma segunda geração de políticas públicas, pela criação de novos programas sociais, ou a tentativas de revisão e direcionamento de programas pré-existentes[3]. Estas novas iniciativas na área social buscam responder ao fato de que os governos não dispõem de recursos financeiros adequados para atender à demanda crescente de ações na área social, e nem tampouco das estruturas administrativas e técnicas necessárias para a implementação de políticas sociais mais complexas (Barros and Foguel 2000; Fernandes et al. 1998; Médici 2002; Ministerio da Fazenda Secretaria de Política Econômica 2003; Reis, Ribeiro and Piola 2001).

---

[2] As dificuldades que a desigualdade social cria para o desenvolvimento são o tema central do World Development Report mais recente do Banco Mundial (World Bank 2005)

[3] Veja a respeito o capítulo sobre “as agendas de reforma”, em (Schwartzman 2004), pp. 191-196; e (Schwartzman 2005a).

Sem pretender ser exaustivo, é possível listar alguma das características que estas políticas de segunda geração buscam ter, em contraste com as políticas anteriores. Ao invés de dispensar os recursos de maneira ampla, elas buscam focalizá-los nas populações em situação mais crítica; ao invés de implementar as políticas através da ação direta dos governos, parcerias são buscadas com as organizações da sociedade civil e com o setor privado, seja na participação em conselhos e órgãos consultivos de diferentes tipos, seja na implementação das políticas; e novas metodologias de avaliação e acompanhamento de projetos são propostas, para verificar se realmente os recursos estão sendo bem gastos, e os objetivos atingidos. Exemplos são os programas como *Bolsa-Família,* no Brasil; *Puente*, no Chile; e *Oportunidades*, no México. Subjacente a muitas destas políticas está a idéia de "empowerment", de fortalecimento da sociedade civil em detrimento das burocracias públicas, consideradas incapazes de gerir recursos com eficiência de forma socialmente eqüitativa. No entanto, na maioria das vezes, estas novas políticas não substituem as anteriores, e podem significar, na pratica, um aumento importante dos gastos públicos, sem resultados adicionais claramente perceptíveis (Amsberg, Lanjuow and Nead 2000; Barros and Foguel 2000; Birdsall and Szekely 2003; Fischer 1999; Gauri 2003; Solimano, Aninat and Birdsall 2000).

É necessário, assim, avançar para a implementação de políticas que poderíamos denominar de "terceira geração", que não busquem, simplesmente, distribuir recursos para determinados grupos ou áreas de atuação definidos de forma agregada e ampla, mas tomem em consideração as características e problemas específicos de cada área, e partam de conhecimentos de pesquisa e análise comparada de experiências de política social em diferentes contextos. Estas políticas, pela sua natureza, serão necessariamente complexas e diferenciadas, e devem fazer uso de conhecimentos e competências que, geralmente, as agências governamentais nos países latinoamericanos não dispõem. Elas requerem, para sua implementação, um setor público mais profissional e capacitado, e a incorporação dos conhecimentos derivados de estudos e pesquisas aprofundados.

Educação e programas de transferência condicional de dinheiro (CCS)

Do lado dos estudos de renda, existe forte evidência de que a educação, ou sua falta, é um dos principais ou o principal correlato tanto dos baixos níveis de renda de grande parte da população, quanto dos altos níveis de desigualdade em sua distribuição (Barros, Carvalho and Franco 2005). Do lado dos estudos de educação, existe também forte evidência de que o desempenho escolar é fortemente determinado pelas condições socioeconômicas das famílias e baixa renda (INEP 2001; OECD 2003). Programas de "transferência

condicional de dinheiro" (*conditional cash transfer,* CCS), têm sido propostos e implementados como uma forma de resolver estas duas situações: proporcionar uma renda mínima que permita que as crianças se eduquem, e condicionar o recebimento dos recursos a freqüência efetiva das crianças à escola. Estes programas têm sido apoiados e elogiados por técnicos do Banco Mundial e por publicações como *The Economist,* como representando uma nova e promissora iniciativa (Bourguignon, Ferreira and Leite 2003; The Economist 2005).

No entanto, existem muitas questões sobre o verdadeiro impacto e efeitos destas políticas, e uma análise comparada das experiências de diferentes países mostra uma notável ausência do componente "educação" nos programas de transferência de renda tipo bolsa-escola (Reimers, Silva and Trevino 2006). A suposição de que as crianças não se educam porque não vão à escola, e não vão à escola por falta de recursos, ou porque precisam trabalhar, é difícil de sustentar quando a quase totalidade das crianças em idade escolar até 14 anos no Brasil estão matriculadas em escolas e, em geral, as freqüentam, conforme a evidência da análise dos suplementos da PNAD sobre trabalho infantil de 2003 (Schwartzman and Schwartzman 2004) As dificuldades de aprendizagem parecem estar muito mais relacionadas a dois tipos de fatores: as condições gerais das famílias de baixa renda, que não proporcionam às crianças o "capital cultural" que as de renda média e alta normalmente possuem (e que inclui coisas tais como o uso de uma linguagem educada em casa, práticas de leitura, acompanhamento da vida escolar, etc.), e as condições das escolas, com problemas que vão desde os ambientes violentos e a falta de recursos mínimos até a falta de treinamento dos professores para lidar com crianças provenientes de setores sociais mais pobres, em ambientes educacionais também desfavorecidos. Já existem algumas análises econométricas sobre o impacto destes programas de transferência de recursos na educação, e a evidência que se encontra é fragmentaria, requerendo maior aprofundamento (Cardoso and Souza 2003; Ferro and Kassouf 2004; Rocha Filho 2004; Schwartzman 2005b).

Em resumo, ainda que estes programas possam ter algum efeito de transferência de renda, seu impacto sobre o sistema educacional é pequeno ou inexistente, e eles não substituem a necessidade de uma política educacional propriamente dita. Qualquer politica educacional consistente deve lidar com pelo menos quatro questões centrais: quatro temas que precisariam ser tratados e enfrentados: o financiamento, os sistemas de avaliação e standards de qualidade, a profissão docente, e a estrutura e gestsão dos sistemas escolares.

Financiamento.

Em relação ao financiamento, existem duas ordens de questões, a disponibilidade e o gerenciamento dos recursos. A maioria dos paises da América Latina já gastam entre 4 e 5% do PIB em educação, e as estimativas para o Brasil são também desta ordem de grandeza. Do ponto de vista relativo, não são valores muito diferentes daqueles dos paises mais desenvolvidos. Do ponto de vista absoluto, no entanto, são gastos insuficientes, que, além disto, nem sempre são utilizados da maneira mais eficiente.

A primeira questão que se coloca é se é possível aumentar este patamar de gastos, considerando as restrições orçamentárias que existem em todos os países. Bolivia, pelos dados disponiveis, gasta 6.4% do GDP em educação, comparado 4.1 no Brasil e Argentina, 3.5. Embora, em termos absolutos, os gastos da Bolivia sejam menores, pela renda mais baixa do país, seu esforço é aparentemente bem maior de que seus vizinhos mais ricos.[4] Além dos recursos públicos, seria possível aumentar a contribuição privada, seja das famílias, seja de organizações comunitárias e locais, seja do setor empresarial? Como aumentar a participação e os investimentos dos diversos níveis de governo – nacional, estadual ou provincial, local?

Segundo, como utilizar melhor os recursos existentes? Nos países mais pobres, gastos com coisas fundamentais como prédios escolares, equipamentos básicos, salários razoáveis para professores, livros didáticos, etc., são claramente importantes. Estes gastos, no entanto, são tiplicamente de políticas de primeira geração. A partir destes mínimos, existe muita evidência, nos países desenvolvidos, de que não há relação clara entre aumento de gastos em educação, especialmente como salários dos processores, e melhoria da qualidade dos sistemas educativos (Hanushek, Kain and Rivkin 1999). Como se dá, nos diferentes países, a distribuição de investimentos entre os diferentes níveis educacionais? Quais são os mecanismos existentes e as experiências mais significativas de inovação na distribuição e uso de recursos? Nesta área, é preciso examinar as experiências existentes, e tentar inova. O Brasil, nos anos 90, desenvolveu um sistema interessante de repartição de recursos de educação para a escola fundamental, através de um fundo (FNDEF), agora sendo revisto, que precisa ser melhor conhecido. O Chile associa o financiamento das escolas e os níveis de pagamento dos professores ao desempenho, medido por exames padronizados. Outros países desenvolvem parcerias entre o setor público e o privado, buscando somar os recursos das duas partes, e se valer da autonomia de iniciativa que o setor privado geralmente tem.

---

[4] Dados do Instituto de Estatística da UNESCO, disponíveis na Internet.

Conteúdos

A justificada ênfase posta nos últimos anos nas questões de financiamento, acesso e equidade deixaram em segundo plano a questão dos conteúdos da educação que é dada nas escolas. Os dados recentes do PISA, que tiveram a participação do Brasil, Chile, Mexico e Peru, assim como de outras avaliações nacionais e internacionais revelam a existência de pelo menos os seguintes problemas em relação ao conteúdo:

- Formação inicial: como ensinar as crianças a ler, escrever, raciocinar com números e fazer uso de informação e resolver problemas. Existe um consenso crescente que a aquisição destas habilidades começa muito cedo, ainda no ambiente familiar, e que a criança, ao ingressar na educação básica aos 6 ou 7 anos de idade, já pode ter adquirido vantagens ou prejuízos cognitivos de grande importância. Seja por esta razão, ou pelo uso de pedagogias inadequadas, ou pela desigualdade nos investimentos, o fato é que um grande número de crianças passam pelo sistema educacional sem adquirir estas competências iniciais que são o fundamento de toda a educação futura, e terminam por abandonar a escola tendo aprendido muito pouco. O que é possível fazer para lidar com esta questão? Quais são as políticas e as experiências recomendáveis e factíveis na área da educação pré-escolar, educação infantil, alfabetização? Qual o papel da formação do professor, envolvimento das famílias, uso de técnicas pedagógicas específicas? Qual tem sido ou poderia ser o papel do estabelecimento de standards de desempenho neste nível, e seu acompanhamento?

- Currículos da educação fundamental e média. Uma vez ultrapassada esta fase inicial, coloca-se a questão dos conteúdos substantivos da educação – o ensino da língua materna e segunda língua, das ciências sociais e das humanidades, e das ciências naturais. A impressão generalizada é que estes conteúdos são muitas vezes obsoletos. Costumam ser dados de maneira burocrática, com ênfase na repetição mecânica e na memorização, e com uma sobrecarga de conteúdos que os estudantes não conseguem absorver. Existem alternativas para este quadro? Que conteúdos seriam prioritários, que novos conhecimentos deveriam ser introduzidos, em substituição aos antigos? Como combinar a formação geral com a formação mais especializada e prática, que possa ser útil no mercado de trabalho para pessoas que não busquem a educação superior? Qual o papel das novas tecnologias de informação nesta área?

Para conhecer e acompanhar o que vem acontecendo em relação aos conteúdos, os diferentes países tem desenvolvido vários sistemas de avaliação. Estes exames são controversos, e levantam pelo menos três questões centrais, que precisam ser avaliadas: Em que medida estes exames medem os conteúdos mais importantes da educação? Se eles medem o que é importante, como utilizá-los para melhorar, efetivamente, o funcionamento das escolas? E em que medida a proliferação destes exames não estaria influenciando os currículos e as atividades dos professores, que poderiam estar, quem sabe, ensinando "para os testes", em detrimento da educação propriamente dita?

A profissão docente

O professor é o elo fundamental entre os sistemas escolares e os estudantes; não é possível ter uma boa educação sem professores bem capacitados e motivados em seu trabalho. Esta é uma condição necessária, porém não suficiente. Sem a adotação de projetos pedagógicos adequados, métodos corretos de ensino, sistemas apropriados de avaliação e acompanhamento de resultados, sistemas de remuneração e promoção associados ao desempenho, os investimentos nos professores, seja através de cursos de capacitação, seja através de aumento de salários, podem não ter resultados educacionais significativos. Ao lado destas medidas, duas questões fundamentais devem ser examinadas, em relação ao professorado: a da profissão docente, ea dos os conteúdos da formação dos professores.

a) A profissão docente, que no passado era prestigiosa e socialmente valorizada, tem sofrido em toda parte um processo importante de deterioro e perda de prestígio. A questão salarial é somente o aspecto mais visível desta situação. Com a expansão da educação superior, as universidades e as profissões liberais passaram a atrair um número crescente de jovens motivados e de talento que no passado poderiam ter a atividade educacional como um projeto de vida e de carreira. Isto gera um processo de seleção adversa de professores – pessoas que não conseguiram entrar nas profissões mais prestigiadas, ou trabalhar nas áreas mais lucrativas de negócios e serviços – que tem impacto direto na qualidade da educação que eles podem proporcionar, e em frustração pessoal. É provável também que tenha um grande impacto no abandono prematuro da carreira. É possível e realista tentar reverter esta situação, restabelecendo o prestígio, o reconhecimento social e os benefícios associados à profissão docente? Se não, é possível pensar em uma nova estrutura para a profissão docente, abandonando a idéia tradicional de uma carreira para toda a vida, e pensando em um sistema mais aberto de entradas e saídas, com perspectivas de mobilidade para os professores mais especializados, e o uso

mais intenso de profissionais de outras áreas licenciados para o ensino, especialmente nas matérias de conteúdo específico, como nas ciências naturais, sociais e nas humanidades?

b) O conteúdo da formação do professor. No passado, a formação do professor ou professora da educação básica se dava no nível médio, e hoje ocorre na maioria dos países no nível superior. A transição de um a outro sistema tem levado à criação de cursos noturnos, à distancia ou mesmo de fim de semana, aonde o professor de formação de nível médio possa adquirir sua qualificação de nível superior enquanto trabalha. Não há clareza sobre se este esforço de qualificação do professor esteja produzindo os resultados esperados, tanto nos cursos regulares quanto nestes novos cursos de capacitação, e ainda existe a imagem de que a antiga professora formada pela Escola Normal de nível médio era melhor do que as atuais, formadas pelas universidades. Parte do problema está associado, certamente, à questão da seleção adversa discutida acima. Mas existem também questões específicas associadas aos conteúdos dos cursos de pedagogia e de formação de professores, assim como em relação ao treinamento pratico que os novos professores recebem. As questões de formação do professor de educação infantil e inicial são também distintos das da formação do professor para os níveis mais avançados, aonde a questão dos conteúdos se torna mais premente, colocando em pauta o tema do vínculo entre a formação para o ensino e a formação geral para as disciplinas específicas.

Organização e gerência das escolas e sistemas escolares

As unidades de operação da educação são as escolas. Políticas educacionais exitosas são as que criam as condições necessárias e permitem que as escolas acrescentem as condições suficientes para dar certo. Para que as escolas tenham êxito, elas necessitam de um alinhamento adequado entre objetivos, autonomia para buscar estes objetivos, e incentivos adequados. Elas necessitam, também, de informações adequadas para poder acompanhar e serem acompanhadas pelos seus resultados. De uma maneira geral, as escolas privadas são mais exitosas do que as públicas, mas esta relação é muitas vezes obscurecida pelo fato de que as escolas públicas recebem alunos de famílias mais pobres e de pouca educação, e não podem selecionar os melhores estudantes, desfazendo-se dos demais; e os resultados do PISA sugerem que, mesmo em escolas privadas de elite, o desempenho dos alunos tende a ser bastante medíocre, em termos comparados. Este tema se desdobra em pelos menos os seguintes tópicos centrais, referidos sobretudo às escolas públicas:

- Autonomia. Como fazer com que as escolas públicas sejam autônomas na gerencia de seus recursos, na escolha de seus professores, no seu relacionamento com a comunidade, na busca de recursos adicionais, e no desenvolvimento de sua filosofia e objetivos pedagógicos? Qual o papel do diretor no exercício desta autonomia e na busca destes objetivos? Qual é o papel das estruturas administrativas municipais, regionais e nacionais em relação a esta desejada autonomia local? Como esta autonomia se exerce, ou pode melhor se exercer, em termos de gerencia de recursos financeiros, gerencia de pessoal, e objetivos e metas de natureza educacional? Qual é o grau desejável e a natureza de controle, intervenção e apoio educacional e pedagógico que deve ser exercido por estas instâncias?

- Alinhamento de incentivos. Como alinhar os incentivos com o desempenho das escolas? Como usar, de maneira eficaz, os sistemas de avaliação de desempenho que têm sido implantados em diferentes paises? Como fazer este alinhamento em termos da distribuição de recursos e do pagamento diferencial aos professores? Qual o efeito e alcance das políticas de livre escolha e "vouchers" para que este alinhamento seja obtido? Como as tentativas e projetos de alinhamento lidam, ou podem lidar, com questões relacionadas à profissão docente e à diversidade e pluralismo pedagógico?

Educação de jovens e adultos

Enquanto a educação não conseguir proporcionar educação básica com um mínimo de qualidade para todos, ela continuará a alijar um grande número de jovens que, a partir dos 14 anos de idade, abandonam as escolas e vão se juntar ao grande contingente de adultos já fora da escola, e que tiveram sua educação tolhida. O atendimento a esta população recebeu, no Brasil, a denominação administrativa de "Programas de Educação de Jovens e Adultos", atividades que englobam deste as campanhas de alfabetização de adultos até os programas de preparação acelerada de pessoas para a obtenção dos diplomas de educação fundamental e média.

Se a Educação de Jovens e Adultos fosse uma alternativa de qualidade e valorizada, não haveria nenhuma razão para que milhões de jovens e adultos de mais de 18 anos continuassem freqüentando cursos regulares e prolongados, quase sempre à noite, e com aproveitamento mínimo. Seria possível imaginar um cenário em que estas pessoas, ao invés disto, se envolvessem em grupos de estudo, participassem de programas a distância e semi-presenciais, e adquirissem em menos tempo uma qualificação superior. Para os

jovens, existem bons argumentos a favor de uma educação básica com ênfase predominante na formação geral; para o adulto que quer continuar a estudar ou voltar à escola, não há dúvida que a melhor opção seria cursos que combinassem a formação geral com a qualificação para o mercado de trabalho.

Um elemento fundamental para valorizar o EJA seria a instituição de um sistema adequado de certificação do conhecimento obtido durante os cursos. No Brasil, desde o ano 2000, o Ministério da Educação vem desenvolvendo um Exame Nacional de Certificação e Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), que consiste em uma série de livros com os conteúdos das diversas áreas de conhecimento, preparados para uso por alunos e professores, e também em um exame padronizado, para a aferição destes conhecimentos. A adoção do ENCCEJA por parte das escolas e redes estaduais e municipais, no entanto, não é obrigatória, e não há informações disponíveis nem sobre os aspectos psicométricos do exame nem sobre seu uso. Outra iniciativa importante é o sistema de avaliação de competências desenvolvido pelo Serviço Social da Indústria - SESI. , que, embora não tenha definido como mais importante o objetivo de estabelecer uma rotina de certificação do aluno em âmbito nacional, desenvolveu instrumentos e procedimentos que possuem pleno potencial para realizar essa tarefa. (SESI 2005)

Uma última questão, que requer um estudo em separado, é se a educação de jovens e adultos, por se dirigir primordialmente a pessoas com menos educação formal e em geral mais velhas, não deveria ter uma orientação mais forte de formação profissional para o mercado de trabalho, e não, como tem sido, com ênfase nos conhecimentos gerais dos currículos escolares. A experiência já antiga de muitos paises europeus, notadamente a Alemanha, de desenvolver fortes sistemas de formação técnica e profissional para estudantes que não seguem os programas escolares mais acadêmicos, tem levado muitos outros paises a tentar repetir a experiência, sem, no entanto, muito sucesso (Schwartzman and Christophe 2005)

Pelo numero de pessoas já participando destes programas, ou que deveriam participar, a EJA não pode ser considerada como um aspecto secundário da educação, e sim um componente central do sistema educacional do país. Segundo, dada a diversidade das populações e instituições envolvidas, o EJA deveria tender à pluralidade e à diversidade, e não à uniformização de conteúdos e procedimentos. Terceiro, a EJA poderia utilizar de maneira muito mais eficaz a experiência internacional já consolidada sobre programas educativos de tipo semi-presencial e à distancia, no lugar de dar ênfase ao formato escolar tradicional. Quarto, para valorizar os programas de EJA e sua aceitação, seria muito importante fortalecer sistemas de certificação para os cursos, que substituam as

provas convencionais hoje proporcionadas, sem nenhuma avaliação de qualidade, pelas escolas que, em todo o Brasil, estão expandindo sua atuação na área de educação de Jovens e adultos.

O seminário IETS – Fundação Adenauer

Vários destes temas foram aprofundados no Seminário sobre Prioridades da Educação realizado pelo IETS em Outubro de 2006 no Rio de Janeiro, com o apoio da Fundação Konrad Adenauer, e o texto abaixo resume as principais análises e conclusões.

Educação e rendimentos

Abrindo o Seminário, Sergei Soares, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), apresentou uma análise da evolução histórica do relacionamento entre renda e educação no Brasil. Conceitualmente, ele contrastou as duas teorias mais comumente utilizadas para explicar o relacionamento entre a renda e a educação: a teoria do capital humano, segundo a qual a educação, ao tornar as pessoas mais competentes, gera renda; e a teoria da reprodução, segundo a qual a educação nada mais faz do que reproduzir as diferenças de renda preexistentes da sociedade. Segundo ele, as duas teorias são consistentes com os dados existentes. A análise empírica mostra que existe uma correlação forte e inegável entre educação e rendimento. Esta correlação, no entanto, vem se reduzindo aos poucos, na medida em que a desigualdade social no Brasil também se reduz, e os níveis educacionais aumentam. Ele acredita, baseado em outras evidências, que a teoria do capital humano oferece uma explicação mais adequada para os efeitos da educação sobre o rendimento, e está convencido de que a educação pode, potencialmente, jogar um papel importante para a redução das desigualdades sociais no país.

Eduardo L.G. Rios Netto, do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), apresentou um quadro da lógica subjacente aos programas de transferência de renda, em antecipação dos resultados de uma pesquisa que está desenvolvendo para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Governo Federal, ainda não disponíveis. Em sua perspectiva, a importância deste tipo de programa é que ele atua do lado da demanda por educação, ao colocar mais recursos nas mãos da população de baixa renda. Isto não exclui a necessidade de políticas do lado da oferta, e neste sentido não discorda dos que criticam estes programas desde esta perspectiva. Segundo ele, os programas de transferência de renda não são substitutos de boas políticas educacionais, e não podem implicar em dreno de recursos para educação. As experiências de avaliação nacional e internacional de programas mostram impactos

variados, mais na matrícula (quantidade) do que na progressão e qualidade de ensino, e nem sempre convincentes para o que seria esperado.

Os programas de transferência de renda teriam três justificativas teóricas principais, dentro da economia da família: o efeito renda e os problemas de restrição de crédito; o impacto a condicionalidade no trabalho infantil, via efeito-preço; e a relação da condicionalidade com o problema do agente-principal. Ao aumentar a renda, as famílias teriam mais disponibilidade para investir na formação de capital humano de seus filhos; e os recursos reduziriam a necessidade de as famílias usarem as crianças para gerar renda, e liberariam o tempo das mães para estar com seus filhos. Para que estes efeitos ocorram, no entanto, a condicionalidade é essencial, para impedir que os recursos sejam alocados para outros fins que não os desejados pelo programa. Quando bem implementados, estes programas teriam um *efeito renda*, reduzindo a pobreza e desigualdade; *um efeito preço*, afetando a demanda por capital humano da criança e o nível de autonomia da renda futura desta criança; um efei*to seguro,* ao garantir o ativo que é o capital humano da criança em relação a eventuais choques futuros; e um efeito empoderamento, aumentando a autonomia dos pobres e o poder de alguns dos seus membros (as mães, recipientes dos benefícios) no interior da família.

Sônia Rocha, do IETS, apresentou uma análise detalhada dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, tratando de identificar o peso relativo dos diferentes benefícios sociais distribuídos pelo governo às famílias, dentre os quais o bolsa-família, que incorporou o antigo bolsa-escola. Sua análise mostra, entre outras coisas, que a (a) maior freqüência à escola está vinculada ao melhor acesso a serviços e benefícios em geral, não estando associada à condicionalidade de freqüência estabelecida pelos programas de Bolsa-Escola e Bolsa-Família, que se limita às crianças até 15 anos; (b) que nos domicílios que recebem o benefício, a menor freqüência se dá em idade mais elevada (11 anos) do que entre aqueles que não recebem nenhum benefício (9 anos). Isto pode sugerir que os programas, em fase de implantação, teriam servido de incentivo para a volta à escola de crianças que já tinham saído do sistema; (c) as transferências foram incapazes de evitar a redução da freqüência dentro da faixa de escolaridade obrigatória, observando-se um aumento forte do percentual de não-frequência a partir de 13 anos; (d) os domicílios que recebem benefícios apresentam percentuais de não-freqüência mais favoráveis para idades acima do limite de escolaridade obrigatória, isto é, 15 anos, o que não pode ser imputado à condicionalidade dos programas; e (e) as famílias que não recebem nenhum benefício apresentam resultados mais desfavoráveis, tendo percentuais de não-freqüência mais elevados em todas as idades.

Uma das explicações para estes fatos é a forma pela qual se opera o cadastramento das pessoas para o recebimento dos benefícios do programa bolsa família. Segundo a autora, "o cadastramento é geralmente feito rapidamente e sob pressão, com escassez de recursos e fora de um arcabouço de assistência social em que as famílias vulneráveis já sejam reconhecidas. Neste sentido, para atingir os limites de atendimento definidos pelo governo federal, as prefeituras tendem a cadastrar os domicílios pobres institucionalmente mais visíveis, e a escola torna-se assim uma base natural e, dadas as condições operacionais, adequada para o cadastramento. Como resultado, uma parte significativa de domicílios muito pobres socialmente marginalizados, cujas crianças não estejam matriculadas na escola, acabam excluídos do programa, enviesando as inferências que possam ser feitas sobre a relação entre freqüência à escola e recebimento do benefício." A conclusão é que, "embora a transferência melhore o nível de renda e, portanto, a condição de bem-estar dos domicílios assistidos, os programas em questão apenas tangenciam o problema da baixa escolaridade e isto por duas razões básicas. Por um lado, porque não tem como enfrentar a questão da qualidade da escola e do ensino, que responde a outros determinantes. Por outro lado, porque não considera como população-alvo os jovens de 15 anos e mais."

Sônia Rocha conclui sua análise indicando que o programa de bolsa família deveria focalizar seus recursos não nas crianças que já estão na escola, como ocorre hoje, mas na população jovem que já abandonou ou está prestes a abandonar a escola. "É desejável conceber e implementar mecanismos de apoio e incentivo à permanência e/ou volta à escola de adolescentes e jovens adultos com baixa escolaridade. Por um lado, em um sistema de assistência social integrada que utiliza como unidade de atenção às famílias, esses jovens devem ser alvo de políticas específicas, devendo ser considerada a concessão a eles, seja de benefício monetário direto, seja de uma modalidade de 'poupança-prêmio' pelo alcance de metas em termos de resultados educacionais (conclusão de séries, desempenhos em concursos de avaliação nacionais, por exemplo)." Por outro lado, observa, pouco adiantaria garantir a permanência numa escola que pouco traz ao aluno em termos de conhecimentos e competências específicas. " Neste sentido, a reinserção escolar é um desafio enorme que envolve questões curriculares, de treinamento de professores e de funcionamento da escola de forma mais geral. Pelo menos para os jovens de baixa escolaridade que não freqüentam a escola, a reinserção escolar só pode ser bem sucedida se vista como qualificação e forma de ingresso no mercado de trabalho."

Qualidade e equidade

Aloísio Araújo, do Instituto de Matemática Pura e Aplicada e da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas, chamou a atenção para o impacto da qualidade da educação no desenvolvimento econômico, a partir das evidências internacionais, e chamou a atenção para o fato de que, embora o acesso à educação fundamental tenha praticamente se universalizado, e a educação pré-escolar tenha se expandindo, existem evidências de que a diminuição do atraso escolar, bem como o aumento da participação escolar no secundário, têm diminuído. Uma explicação para isto seria a falta da qualidade de educação nos níveis mais básicos que impede o avanço escolar. Além disto, observa-se que o nível médio da qualidade educacional não só é baixo quando comparado internacionalmente, mas inclusive vem decaindo ligeiramente ao longo dos anos. A análise dos resultados do PISA, o Programme for International Student Assessment da OECD, permite identificar alguns fatores que contribuem para o resultado negativo obtido pelos estudantes brasileiros: a distorção idade-série, fazendo com que mais da metade dos alunos avaliados em 2003, aos 15 anos de idade, se encontrarem ainda na 7a ou 8a série da educação fundamental; o baixo tempo de escolarização, limitado a 11 anos no Brasil para o ensino básico, em contraste com ciclos bem maiores em muitos outros países; e a curta jornada diária dos estudantes em sala de aula, um máximo de 4 horas.

As análises de James Heckman, relatadas por Aloísio Araújo, mostram que, quanto mais cedo começarem os investimentos na educação das crianças, mas benefícios serão obtidos por ela ao longo de sua vida, e mais rentáveis serão estes investimentos (Cunha et al. 2005).

A importância dos investimentos na qualidade do capital humano não pode ser feita perdendo-se de vista o fato de que eles devem vir acompanhados de outras medidas também de grande importância, entre as quais a abertura ao comércio exterior, o desenvolvimento da capacidade de inovação e um bom ambiente institucional, que inclua a proteção ao cumprimento dos contratos e à propriedade. Na área da educação, o Brasil tem uma situação muito ruim em relação à qualidade. Se os outros fatores podem ser corrigidos em um prazo relativamente curto, necessitam-se gerações para mudar o perfil de educação de um país. Recentemente, um grande esforço foi feito para a inclusão de jovens na educação tanto no primeiro quanto no segundo grau. Contudo, isto se deu com a manutenção de uma baixa qualidade de ensino.

Duas recomendações principais decorrem da análise econômica da educação. Eric Hanusheck sugere que a melhoria da qualidade de ensino seja conseguida através da melhora da qualidade dos professores. Isto porque a qualidade da escola segundo, seus estudos tem pouco ou nenhum efeito sobre a qualidade do ensino. Sua sugestão é que os gastos adicionais com educação sejam feitos visando à melhoria da qualidade dos professores, retendo os melhores e substituindo os de desempenho baixo. A segunda recomendação vem das pesquisas sobre desenvolvimento e educação infantil. Existe uma farta evidência empírica das ciências naturais mostrando que o desenvolvimento cerebral acontece muito cedo e é durante esse período que o cérebro demonstra maior maleabilidade, sendo portanto um período impar para o incentivo ao aprendizado infantil. A evidência empírica também nos mostra que nos primeiros anos de vida de uma criança (entre a idade 0 e 1) grande parte dos incentivos ao desenvolvimento cerebral partem dos pais. Isto justificaria concentrar os investimentos fazer com que os pais possam ficar com os filhos, e ajudá-los a educar as crianças de forma a estimulá-las para a atividade intelectual.

O fracasso da alfabetização

João Batista Araújo Oliveira e Luiz Carlos Faria concentraram sua atenção em um tema central da educação brasileira, que é o fracasso da alfabetização de um grande número de crianças que passam pelo sistema escolar, e que permanecem como analfabetos funcionais. Existe uma relação muito forte e importante entre este fracasso e a iniqüidade, porque as principais vítimas desta situação são as crianças de famílias mais pobres e de pais menos educados, que não têm como compensar a deficiência pedagógica da educação que recebem.

A principal razão do fracasso da alfabetização é que os professores, no Brasil, não utilizam os métodos adequados para alfabetizar, porque não aprendem como utilizá-los, e são formados conforme concepções pedagógicas superadas. O processo de alfabetização, para ser eficaz, tem que partir do entendimento de que, essencialmente, a criança deve aprender como funciona o sistema de escrita, tanto em seus princípios básicos quanto aos detalhes de sua implementação ortográfica, e que esta aprendizagem só se completa quando a criança consegue identificar palavras escritas como palavras de sua língua falada, de forma consistente com o sistema de escrita. Para um leitor que se alfabetiza numa linguagem alfabética, isso significa ler palavras familiares e não familiares, inclusive pseudo-palavras. É claro que, no processo de alfabetização, se aprende muito mais do que o sistema de codificação de uma língua. Mas este é o evento

central de aprendizagem da leitura ao qual outras aprendizagens, por exemplo, estratégias de compreensão, devem estar conectadas. O erro conceitual das metodologias geralmente adotadas no Brasil (quando se adotam alguma) consiste em confundir o processo de aprendizagem da leitura com o processo de aprendizagem de conteúdos, e não trabalhar sistematicamente com as diferentes etapas que são essenciais à alfabetização bem sucedida: o desenvolvimento da consciência fonêmica, o princípio alfabético, a decodificação, o reconhecimento automático das palavras e, finalmente, o desenvolvimento da fluência na leitura e na escrita.

Um programa adequado de alfabetização deveria partir de definições claras sobre o que ensinar, com expectativas de prazos bem definidos para as diferentes etapas do processo de aprendizagem; adotar os métodos que sejam comprovadamente mais eficazes, sobretudo para estudantes com mais dificuldades; fazer uso de materiais bem elaborados, e desenvolvidos confirme metodologias comprovadamente eficazes: e ser acompanhado por um sistema permanente e contínuo de avaliação, com mecanismos apropriados para intervenções e correções de rumo quando necessário.

A adoção de pedagogias de alfabetização mais apropriadas não é uma questão de mais recursos, mas, tão somente, de uma mudança na maneira pela qual os professores são ensinados a ensinar, e de desenvolvimento e disseminação de materiais pedagógicos apropriados.. Esta mudança pode ter um impacto importante na redução da desigualdade social provocada e mantida pelos resultados desiguais da educação pública, que hoje penaliza justamente as crianças mais pobres cujas famílias não têm como compensar as deficiências do ensino escolar.

O efeito escola

Em que medida o desempenho escolar dos alunos depende de suas características individuais, ou de suas famílias, ou da escola em que eles estudam? Este tema foi analisado por Francisco Soares, da Universidade Federal de Minas Gerais, fazendo uso dos dados para Belo Horizonte do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB - de 2003, assim como do Sistema de Avaliação Educacional da Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais – SIMAVE também de 2003. A comparação entre escolas públicas e privadas mostra que as escolas privadas apresentam resultados sistematicamente melhores do que as públicas, mesmo quando atendem a alunos de nível socioeconômico similar; mas que as diferenças de desempenho entre as escolas são menores do que as diferenças entre os estudantes, o que mostra que o efeito da escola está sendo bem menor do que deveria. Segundo Francisco Soares,

> O sistema escolar sozinho não consegue mudar esta determinação social, mas diferentes escolas são mais ou menos bem sucedidas em fazer com que os seus alunos tenham aprendizado melhor do que o esperado pelas suas condições sociais. Os alunos dessas escolas têm desempenho acima da linha que define a determinação social. Ou seja, o efeito da escola, é relevante e decisivo embora não possa mudar completamente a determinação social. Portanto planejar o aumento do desempenho escolar de alunos do ensino básico, apenas utilizando intervenções escolares, implica aceitar, para a questão global, pequenos aumentos. No entanto, como se mostrará com os dados empíricos, na situação atual do sistema de ensino básico no Brasil, onde prevalecem desempenhos muito baixos, existem oportunidades de melhorias substanciais de desempenho, através de políticas escolares. Por isto a pesquisa sobre o efeito escola é tão importante no nosso meio. Além disso, na medida que haja mudança em escolas específicas mudanças mais gerais podem ser implementadas, mudando-se com isto a posição da barra do aprendizado. Finalmente, a ação sobre os fatores escolares pode ser feita no curto prazo enquanto a mudança das estruturas sociais só ocorre no longo prazo. Por isto é importante considerar intervenções escolares. (Soares 2006).

A análise das características das escolas que podem levar a um melhor desempenho dos alunos aponta para alguns fatores principais. Um conjunto deles se refere aos insumos: ensino Fundamental de nove anos, escolas de tempo integral, universalização da pré-escola; capacitação docente. Esta tem sido a estratégia buscada no Brasil, mas, além de mais insumos, é importante verificar se eles estão sendo bem utilizados e produzindo os resultados esperados. É fundamental, assim, assegurar o melhor uso possível destes insumos, o que requer um projeto pedagógico bem concebido, regularidade do funcionamento da Escola, sistemas adequados de gestão e autoridade dos dirigentes escolares, e formação Inicial adequada dos docentes. Em essência, é necessário que as escolas, seus dirigentes e professores, se sintam responsáveis pelos resultados escolares de seus alunos, desenvolvendo seu sentido de missão, e isto se logra pelo alinhamento correto de incentivos, reconhecimento e remuneração, em função dos resultados obtidos.

Introduzir estas transformações nas atuais redes públicas é difícil, e as instituições do terceiro setor podem desempenhar um papel importante neste sentido, apoiando alunos mais talentosos mas sem recursos, experimentando novas pedagogias e formatos escolares em projetos dirigidos à população mais pobre, e desenvolvendo parcerias inovadoras com o setor público, que ter um efeito demonstração sobre as redes escolares.

Um pacto pela educação

O seminário terminou com uma mesa redonda coordenada por Luis Norberto Paschoal sobre um amplo movimento denominado “Compromisso de Todos pela Educação”, que vem sido estimulado com o apoio de importantes setores empresariais e organizações não-governamentais, assim como de secretarias e outras organizações públicas e privadas dedicadas ao tema da educação. O objetivo do movimento é efetivar, no Brasil, o direito à Educação pública de qualidade, para que em 2022, bicentenário da Independência do Brasil, todas as crianças e jovens tenham acesso a um ensino básico de qualidade, que os prepare para os desafios do século XXI. Para isto, foram estabelecidas cinco metas:

1. Até 2022, todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos estarão na escola;
2. Até 2022, toda criança de 8 anos saberá ler e escrever;
3. Até 2022, todo aluno aprenderá o que é apropriado para sua série
4. Até 2022, todos os alunos vão concluir o Ensino Fundamental e Médio
5. O investimento na educação básica será garantido e bem gerido.

Para que estas metas sejam alcançadas o movimento está trabalhando em diversas frentes, criando um observatório para acompanhar seu cumprimento; estimulando a demanda por educação de qualidade; e buscando melhorar a oferta de educação de qualidade. Há todo um trabalho técnico, de comunicação, legitimação e advocacy das causas educacionais, fazendo uso sistemático dos meios de comunicação de massas e outras formas de mobilização dos diversos setores da sociedade.

A expectativa é que, pela identificação correta das prioridades e pela mobilização da opinião pública e da sociedade, as metas propostas possam, efetivamente,ser cumpridas no prazo esperado.

Referências

Amsberg, Joachim von, Peter Lanjuow, and Kimberly Nead. 2000. "A focalização do gasto social sobre a pobreza no Brasil." Pp. 685-718 in *Desigualdade e pobreza no Brasil*, edited by Ricardo Henriques. Rio de Janeiro: IPEA.

Barros, Ricardo Paes de, Mirela de Carvalho, and Samuel Franco. 2005. "Pobreza, desigualdade e crescimento no Brasil: Fatos, inter-relações e recomendações para uma política social mais efetiva no combate à pobreza." IPEA; IETS.

Barros, Ricardo Paes de, and Miguel Nathan Foguel. 2000. "Focalização de gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil." Pp. 719-739 in

Desigualdade e pobreza no Brasil, edited by Ricardo Henriques. Rio de Janeiro: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Birdsall, Nancy, and Miguel Szekely. 2003. "Bootstraps not band-aids: poverty, equity and social policy in Latin America." in *CGD Working Paper*: Center for Global Development.

Bourguignon, François, Francisco H. G. Ferreira, and Phillippe George Leite. 2003. "Conditional cash transfers, schooling, and child labor: micro-simulating Brazil's Bolsa Escola program." *World Bank Economic Review* 17:229-54.

Cardoso, Eliana, and André Portela Souza. 2003. "The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil." São Paulo: Departamento de Economia da Universidade de São Paulo.

Cunha, Flávio, James J. Heckman, Lance Lochner, and Dimitriy V Masterov. 2005. "Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation." in National Bureau of Economic Research, Inc.

Fernandes, Maria Alice da Cunha, Denise C Correa da Rocha, Margarida Maria Sousa de Oliveira, José Aparecido Carlos Ribeiro, and Luseni Maria Cordeiro de Aquino. 1998. "Gasto social das três esferas de governo -- 1995." in *Texto para Discussão*. Brasília: IPEA.

Ferro, Andrea Rodrigues, and Ana Lúcia Kassouf. 2004. "Avaliação do Impacto dos programas de bolsa Escola sobre o trabalho infantil no Brasil."

Fischer, Rosa Maria. 1999. *Building Intersectoral Partneships*. São Paulo: CEATS/USP; IDR.

Gauri, Varun. 2003. *Social rights and economics: claims to health care and education in developing countries*. Washington, DC: World Bank Development Research Group Public Services.

Hanushek, Eric Alan, John F Kain, and Steven G Rivkin. 1999. *Do higher salaries buy better teachers?* Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

INEP. 2001. "PISA 2000: Relatório Nacional." Brasília: Ministério da Educacão e Cultura, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

Médici, André Cezar. 2002. "Los gastos en salud en las familias de Brasil. Algunas evidencias de su carácter regresivo." in *Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible*. Washingtion, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ministerio da Fazenda Secretaria de Política Econômica. 2003. *Gasto Social do Governo Central, 2001-2002*. Brasília: Ministério da Fazenda.

OECD. 2003. *Knowledge and skills for life - further results from PISA 2000*. Paris: OECD Programme for International Student Assessment.

Reimers, Fernando, Carol DeShano da Silva, and Ernesto Trevino. 2006. "Where is the "education" in conditional cash transfers in education?" Montreal: UNESCO Institute for Statistics.

Reis, Carlos Octávio Ocké, José Aparecido Carlos Ribeiro, and Sérgio Francisco Piola. 2001. "Financiamento das políticas sociais nos anos 1990: o caso do Ministério da Saúde." in *Texto para Discussão*. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

Rocha Filho, Milton F.da. 2004. " Bolsa Família já atinge 5,3 milhões de famílias, anuncia Lula." in *O Estado de São Paulo*. São Paulo.

Schwartzman, Simon. 2004. *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*. São Paulo: Augurium Editora.

—. 2005a. "Brazil: globalization, poverty, and social inequity." Pp. 125-155 in *Getting Globalization Right - the dilemmas of inequality*, edited by Joseph S Tulchin and Gary Bland. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc.

—. 2005b. "Education-oriented social programs in Brazil: the impact of Bolsa Escola." in *Paper submitted to the Global Conference on Education Research in Developing Countries (Research for Results on Education), Global Development Network*. Prague: IETS - Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade.

Schwartzman, Simon, and Micheline Christophe. 2005. "A sociedade do conhecimento e a educação tecnológica." *Série Estudos Educacionais* 2:109.

Schwartzman, Simon, and Felipe Schwartzman. 2004. *Tendências do trabalho infantil no Brasil entre 1992 e 2002*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho.

SESI. 2005. *Sistema de avaliação de competências do programa SESI Educação do Trabalhador: primeiro relatório, 2004*. Brasilia: UNESCO/SESI DN.

Soares, José Francisco. 2006. "Melhoria do desempenho cognitivo dos alunos do ensino fundamental." Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.

Solimano, Andrés, Eduardo Aninat, and Nancy Birdsall. 2000. *Distributive justice and economic development the case of Chile and developing countries*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

The Economist. 2005. "Poverty in Latin America: new thinking about an old problem." Sept 15.

World Bank. 2005. *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington, DC: The World Bank.